



Olje- og energidepartementet
Akersgata 59,
0180 Oslo

Oslo, 16. mars 2020

Innspill – NVEs Rapport 3/2020 Konsesjonsprosessen for vindkraft

Motvind Norge henviser til innspillmøte som skulle ha vært avholdt i OED 11.03. 2020, og oversender med dette de viktigste punktene vi ønsket å fremme i dette møtet, og som vi mener departementet må ta hensyn til i det videre arbeidet med saken.

Når regjeringen nå signaliserer at den vil legge fram en stortingsmelding om konsesjonssystemet for vindkraft, må den omfatte mer enn konsesjonsprosessen. Vårt viktigste signal til departementet er at det ikke er tilstrekkelig med gjennomgang av konsesjonssystemet. En hastig stortingsmelding vil heller ikke være skalert for å imøtekomme de over 5000 høringsinnspillene som sa nei til mer vindkraft.

Ressursutnyttelse i form av vindkraft må ses i forhold til en bevisst og bærekraftig behovsvurdering, og uavhengig av økonomiske drivere i vindkraftsystemet.

Bærekraft må være utgangspunktet og målet.

En gjennomgang av konsesjonsprosessen er nødvendig, men før endring av prosedyrene i konsesjonsprosessen trenger vi en grunnleggende faglig gjennomgang av de økonomiske, sosiale og ikke minst miljømessige forholdene som blir påvirket av vindkraftens rammebetingelser og forretningsmodellen som benyttes.

Det som trengs er med andre ord den grunnleggende bærekraftvurderingen regjeringen selv har bebudet i Energimeldingen, Meld. St. 25 (2015-2016) kap. 1.1, om at «energisystemet må være bærekraftig, både økonomisk, økologisk og sosialt».

Dette handler bl.a. om hvilke virkemidler og drivere staten ønsker å bruke for å oppnå sine bærekraftsmål. Det handler også om bevisstgjøring hos alle av behovet for kraft, og bevisstgjøring av kostnaden for naturen og arealene. Tenke globalt og handle lokalt innebærer at vi må evne å se vårt materialforbruk og vårt konsum opp mot jordens evne til å levere økosystemtjenester.

Hensynet til natur og miljø må gå fra å ha relevans til å få vekt i de juridiske vurderingene.

Motvind Norge mener følgende avklaringer er nødvendige:

- Gir energiloven hjemmel for utbygging av overskuddskraft? Er utbygging av overskuddskraft bærekraftig (samfunnsmessig rasjonell)?
- Alternative energikilder: Kan vi satse på oppgradering av gammel vannkraft i stedet for ny vindkraft?

- Hvilke økonomiske rammer virker drivende på bruk av areal og natur? Vil innføring av grunnrente og naturskatt gi bedre bærekraft?
- Bærekraft betyr at utbyggingene må behovsvurderes på en ny måte. Elektrifiseringen har medført at innholdet i begrepet «forsyningssikkerhet» må defineres på nytt i forhold til bærekraftbegrepet. Er det fritt fram for all utbygging og arealforbruk, uansett hva kraften brukes til?
- Konesjonssystemet hviler på en konflikt drivende forretningsmodell.

Gir energiloven hjemmel for utbygging av overskuddskraft? Er utbygging av overskuddskraft bærekraftig (samfunnsmessig rasjonell)?

Energiloven og konsesjonssystemet bygger først og fremst på at staten skal ivareta forsyningssikkerheten. Dersom så ikke er tilfellet, for eksempel dersom forsyningssikkerheten allerede er sikret i det aktuelle område, og det er klart på vedtakstidspunktet at kraftverket kun vil komme til å produsere overskuddskraft, er det et spørsmål om energilovens hjemler er dekkende, og om vedtakene av den grunn er ugyldige.

Det kan reises betydelig tvil om «samfunnsmessig rasjonell» dekker ren overskudds-produksjon. Det vil si produksjon som næringspolitisk virkemiddel eller produksjon for eksport. Tradisjonell kraftproduksjon er for forsyningssikkerhet. «Eksport» er tradisjonelt å forstå som for kraftutveksling de gangene det er nødvendig for forsyningssikkerhet. Forarbeidene tar i det alt vesentlige forsyningssikkerhet som utgangspunkt.

Politiske føringer for produksjon av fornybar kraft går på produksjon av ny fornybar energi for å nå målene i fornybardirektivet (67,5%) og elsertifikatloven (finansiering av 13,2 Twh). Begge disse målene er allerede nådd. OED har uttalt til riksrevisjonen i 2014 at det ikke er ønskelig med øvre tak på produksjonen av hensyn til markedet. Riksrevisjonen er ikke uenig i det, men etterlyser likevel bedre styring.

Det er således ingen klare føringer i rettskildene for at produksjon av overskuddskraft er hjemlet i energiloven. Hjemmelen er i så fall uklar og med så vesentlige inngrep i allmennings- og allemannsrett m.m. at det må kunne kreves tydelig hjemmel, jf. grl. § 113.

Hvis overskuddsproduksjon likevel skulle anses dekket av loven, må vurderingene av relevante argumenter vektas annerledes enn de vurderinger som gjøres når produksjonen gjelder forsyningssikkerhet. Her må for eksempel naboulempen, arealforbruket, arealkonsekvenser og naturmangfoldet vektlegges i mye større grad. I dag gis anleggskonsesjoner etter samme mal, og det differensieres ikke mellom produksjon for forsyningssikkerhet og overskuddsproduksjon.

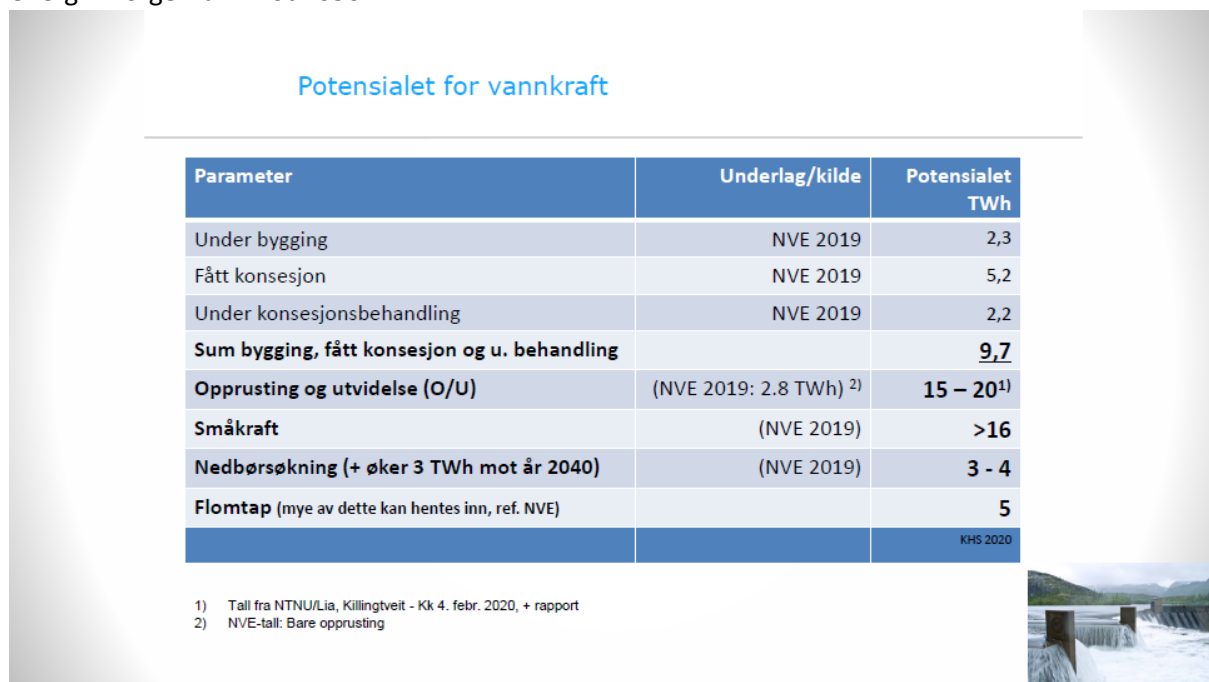
Det går ikke fram av vurderingen hva som gjør at prosjektene finnes samfunnsmessig rasjonelle. Det ramses opp en rekke faktorer som har relevans, men det tydeliggjøres ikke om, og i tilfelle hvordan, de tillegges vekt.

Som er minimum må det kunne forventes tydelige og forståelige begrunnelser der forholdet til arealbruk må vektas. Manglende vektning av areal og natur er i strid med grl. § 112.

Alternative energikilder: Trenger vi mer kraft? Hvis så, kan vi satse på oppgradering av gammel vannkraft i stedet for ny vindkraft?

Motvind Norge minner også om at Norge ikke mangler strøm i overskuelig framtid. Det er grundig

dokumentert av Statnett, Statkraft og nå gjennom en nylig rapport publisert av SINTEF, «Veikart for energi i Norge fram mot 2050».



Det har lenge vært hevdet at Norge i stedet for å bygge ut vindkraft, har potensial for tilstrekkelig kraft i oppgradering av vannkraftverkene. Figuren illustrerer at vi på vannkraftsiden har et potensial på mellom 15 TWh og 20 TWh hvis vi oppgraderer eksisterende anlegg.

Vil innføring av grunnrente gi bedre bærekraft? Hvilke økonomiske rammer virker drivende på bruk av areal og natur?

I Norge har vi en lang historisk tradisjon for å bruke grunnrente som et instrument for å sikre at felleskapet skal få sin del av verdiene fra frie naturressurser som vannkraft og olje. Det er derfor uforståelig at det skal være gratis for vindkraftindustrien å benytte våre naturressurser, mens vannkraftindustrien betaler mellom 40 og 60 prosent skatt til stat, fylker og kommuner. Oljeindustrien betaler enda mer.

Regjeringen skylder å gi oss et troverdig svar på hvorfor det bare er energiproduksjon med krav til norsk eierskap som skal betale grunnrente, mens utenlandske spekulanter skal slippe fri. Og hvorfor skal ikke opprustning av norske vannkraftverk nyte godt av de samme vilkårene?

Dagens grunnrente slår først inn ved storskala produksjon på 10 MW og mer, og er tilpasset ferdig nedbetalte kraftverk. Skatten beregnes og innkreves av Finansdepartementet på grunnlag av markedsprisen gjennom året. Det gjør at det blir uinteressant å trikse og mikse med stråelskaper for långivning og videresalg, slik vi ser i vindkraftindustrien, og dermed kan vi hindre skatteflukt til skatteparadis i Irland, Sveits, Isle of Man, Luxemburg eller andre steder.

Slik skattesystemet nå fungerer, hindrer det Norge i å ta ut et potensial på mellom 15 og 20 TWh kraft gjennom opprustning og utvidelse av våre eldre vannkraftverk (siste justerte anslag fra NTNU). Det tilsvarer mer enn hele vindkraftproduksjonen som er realisert eller under utbygging, og det med minimale naturinngrep. Dette er åpenbart ikke vurdert i et bærekraftperspektiv.

Beskatning av vannkraft kontra vindkraft

Skatte/avgifts-type	Vannkraft	Vindkraft
Selskapskatt (på overskudd)	22 %	22 %
Eiendomsskatt (i de kommuner som har)	(0.7%)	((0.7%))
Grunnrenteskatt, stat (> 10 MW)	37 %	0
Naturressurs-skatt, kommune/fylke (>10 MW)	1.3 øre/kWh	0
Konsesjonsavgift, kommune/stat (> 40 GWh)	Ja	0
Konsesjonskraft, fylke/kommune (<10%), pris	11 øre/kWh	0
Gaver til kommuner	Diverse	Diverse
Avskrivningstid investeringer	40 eller 67 år	5 år (normalt: 25 år)
Arbeidsplasser i Norge (produksjon ol.)	Mange	Noen få

KPMG: Vannkraftnæringen er den hardest beskattede næring i Norge

Dagens manglende vindkraftbeskatning er et direkte hinder for at vi høster av «de lavhengende fruktene», det vil si den energiproduksjonen som innebærer lavest mulig samfunnsmessige kostnader totalt sett. I dette inngår at vi rundt våre vannkraftanlegg allerede har veiene som skal til, tippene, kraftledninger og koblingsanlegg.

Under dagens ordning gir vi ikke bare vindkraften fritak for grunnrenteskatt, men gir den i tillegg en ekstra bonus for å forbruke våre naturverdier gjennom de «grønne sertifikatene» som vil gjelde fram til 2035 og som etter NVEs beregninger vil påføre norske strømkunder en ekstrakostnad på minst 40 milliarder kroner.

Tankesmien Civita skriver (Notat 20/2015) følgende om grønne sertifikater:

«Økonomer advarte sterkt mot denne type klimapolitikk. De grønne sertifikatene har utløst milliardinvesteringer i kraftproduksjon og nettkapasitet, i et marked som ikke etterspurte mer energi, og som fra før var et av de mest klimanøytrale og velfungerende kraftmarkeder i verden», sitat slutt. Videre: «Subsidiering av ny fornybar energiproduksjon i Norge gjennom en pliktig el-sertifikatavtale.... er en svært kostbar og uhensiktsmessig klimapolitikk som ikke i nevneverdig grad bidrar til reduksjon av klimagassutslipp».

Motvind Norge mener myndighetene snart må utrede et skatteregime som gjør at de økonomiske driverne rettes inn mot de minst naturødeleggende utbyggingene, i stedet for å kalibrere for ordninger som ødelegger naturgrunnet. Grunnrente er et eksempel, og vindkraften må underlegges samme beskatning som vannkraften.

Bærekraftvurderingen tilsier at utbyggingene må behovsvurderes på en ny måte.

Elektrifiseringen har medført at innholdet i begrepet «forsyningsikkerhet» må defineres på nytt i forhold til bærekraftbegrepet. Hva inngår i begrepet, og er det fritt fram for all arealbruk og utbygging uansett hva kraften brukes til? Hittil har vi ikke sett at dette er reist som problemstilling.

Vi vet at det brukes mye unødvendig kraft, et åpenbart eksempel er bitcoin-mining, men også dårlig dataarkitektur, for lite drivere inn mot ENØK-tiltak, og lav bevissthet i befolkningen om natur- og arealkostnader med material- og energiforbruket.

I dag er det gitt konsesjoner til ren overskuddsproduksjon. Her er det altså gitt tillatelse til å sprengne fjell og nærnatur uten at det er et behov utover bedriftsøkonomisk lønnsomhet for utbygger. Motvind Norge mener dette er i strid med energiloven, og i strid med grunnlovens § 112.

Vi savner en tydeligere behovsvurdering i energipolitikken og energiforvaltningen. Det er f.eks. ikke politisk landet om det er bærekraftig å sprengne ned fjellheimen for å kunne drive med bitcoin.

Konsesjonssystemet hviler på en konflikt drivende forretningsmodell.

I Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg s. 8 heter det at

«Kraftforsyningen er en viktig nasjonal interesse, og det forutsettes en sterk statlig styring og kontroll over sektoren. Konsesjonsbehandling av utbyggingssøknader er et sentralt virkemiddel for å oppnå de energipolitiske målene.»

Forretningsmodellen «Strukturering av vindkraftverk» har flere ledd hvor selve konsesjonsprosessen er kun ett av leddene. Prosessen styres av utbyggingsinteressene, og målet er å oppnå konsesjon for å kunne selge eller bygge ut et utbyggingsprosjekt. De føringene som legges innledningsvis av utbyggingsinteressene gjennom grunneieravtaler og kommuneavtaler følger prosjektene helt til de realiseres. Myndighetenes uttalte mål om å ha sterk kontroll med energisektoren er på denne måten ikke oppnådd, og en gjennomgang av konsesjonsbehandlingen kan ikke foretas uten at det også se på disse første leddene i forretningsmodellen.

Grunneierne

Det inngås hemmelige millionavtaler som gagnar grunneierne, men som er til skade for naboen. Avtalene henviser naboen til å gå til rettsak etter naboloven for å få ivarett sine rettigheter. Avtalene er inngått mellom profesjonell og uprofesjonell part, og NVEs framtidige ekspropriasjonsvedtak brukes som forhandlingspress. Motvind Norge mener det all grunn til å stille spørsmålstegn ved disse avtalenes gyldighet.

Naboer

NVE har i tillegg overlatt til utbyggingsinteressene å ivareta berørte interessers forvaltningsrettslige rettigheter. Det er systematiske feil og mangler i alle konsesjonssaker når det gjelder varsling og høring av naboer og andre berørte interesser. Dermed kan disse ikke ivareta sine interesser gjennom f.eks. klagerett. Flere vesentlige endringer i konsesjonene sendes ikke på høring, og vurderingen av om det er nødvendig er overlatt til den som har fordel av utbyggingen.

Kommunen

Perioden før melding sendes til NVE kan gå over flere år, og i denne tiden kan utbyggingsinteressene velge fritt hvilket område de ønske å bygge ut. Dette er muliggjort gjennom unntaket for plankrav etter plan- og bygningsloven. Kommunen, som skal ivareta alle sine innbyggere, og arealene, er både utsatt for påvirkning fra utbyggingsinteressene, og er redusert til en høringspart. Mange kommuner har fått lovnader om både dypvannskaier og gapahuker, og til og med penger for saksbehandling før og etter kommunale vedtak er truffet.

Å overføre prosessen fra kommunene og over til private utbyggere og NVE, har ikke gitt en mer effektiv prosess slik meningen var. I stedet har vi fått langvarige klagebehandlinger og kommuner som er bundet opp i intensjonsavtaler med utbygger, og som ikke ivaretar sine egne innbyggers rettigheter og interesser, f.eks. til drikkevann og støy. Det er konfliktskapende og ikke sosialt bærekraftig.

NVE

Når NVE i sin vurdering lar hensynene til utbyggers bedriftsøkonomiske lønnsomhet få større vekt enn f.eks. hensynene til natur og miljø, eller grensene for forsyningsikkerhet, blandes fort forvaltning og forretning. Det er flere ting som tyder på at grensene mellom forvaltning og forretning ikke er tydelige hverken for myndighetene eller utbyggerne i denne forretningsmodellen.

Konsesjonsprosessen er et ledd i en større forretningsprosess, og kan ikke ses isolert fra denne. Forretningsmodellen har store juridiske svakheter som konsesjonene hviler på. Det er derfor ikke tilstrekkelig å gå gjennom konsesjonsprosessen fra det kommer melding inn til NVE, men også fasen forut for melding må gjennomgås. Grunneieravtaler og intensjonsavtaler med kommunene må kvalitetssikres, og det må sikres at grunneier har forstått omfanget av eiendomsoverdragelsen og ansvaret det innebærer, f.eks. for opprydding.

Sluttvurdering

Hvordan kan det største arealinngrepet i moderne tid i Norge gjennomføres under en form for tvang eller bestikkelser, begrunnet med forsyningsikkerhet, men hvor den ene konsesjonen etter den andre viser seg å bli solgt til utenlandske investorer, og hvor kraftverket viser seg å produsere ren overskuddskraft?

Konflikter oppstår ikke i et vakuum. Når realiseringen av vindkraftsatsningen bygger på et så dårlig juridisk fundament, er det naturlig at det viser seg fram i form av konflikt. Konsekvensen av at staten ikke har tatt sitt samfunnsansvar er at ansvaret er overført ut i ytterste ledd til lokalbefolkningen og reindriftsnæringa der vindkraftanlegget settes opp.

Identiteten til nordmenn ligger i naturen, vi bærer den i navnene våre, og naturen er vår helligdom. De sosiale omkostningene er alvorlige, politiet er satt inn mot alminnelige borgere som rettmessig har reist seg i protest, traumereaksjoner beskrives, ord som sorg og sjelsødeleggelse benyttes når allmenningen erstattes av forbudsskilt.

NVE har ikke hatt styring og kontroll over prosessen, og resultatet ser vi i form av utbygginger på områder der det aldri skulle vært satt en spade i jorda, og med mange ganger større arealkonsekvenser og påvirkning, enn det som er oppgitt i konsekvensutredningene. Det inngir ikke tillitt.

Motvind Norge mener på denne bakgrunn av en gjennomgang av konsesjonsprosessen er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å oppnå et bærekraftig vindkraftregime.

Hele forretningsmodellen, før melding blir sendt til NVE, må for det første inkluderes i gjennomgangen. Det er nødvendig med større transparens på eierforhold, og hvem som belastes økonomisk på de ulike stadiene i prosessen, helt fram til nettleien.

I tillegg reiser vi spørsmålet om det er tilstrekkelig hjemmel for de konsesjoner som er gitt, og som ikke er nødvendige av hensyn til forsyningsikkerheten.

Relevante miljøargumenter må gå fra å kun ha relevans til også å få vekt i de juridiske vurderingene.

Vi savner alternativvurderinger, f.eks. opprusting av vannkraftverkene. Ressursutnyttelsen og sammenligning mellom ulike energikilder må vurderes uavhengig av økonomiske drivere.

Behovsvurderingene må gjenspeile bærekraftvurderingene slik at utbygginger i framtiden er økonomisk, sosialt og miljømessig bærekraftige.

Med hilsen

Eivind Salen
Styreleder

Rune Håland
Generalsekretær